

Юлія СТРИЛЕЦЬ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Харківський регіональний інститут державного управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Аналізується зарубіжний досвід виборчого процесу на місцевому рівні як запорука політичної відповідальності місцевої влади перед громадою; окреслюються перспективи його застосування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, виборча система, політична відповідальність, відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування.

***Юлія Стрилец.* Зарубежный опыт обеспечения ответственности представительских органов местного самоуправления через призму местных выборов**

Анализируется зарубежный опыт избирательного процесса на местном уровне как залог политической ответственности местной власти перед общиной; рассматриваются перспективы его использования в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, избирательная система, политическая ответственность, ответственность представительских органов местного самоуправления.

***Yuliya Strelets.* Foreign experience of accountability guarantee of local self-government representative bodies through the prism of local elections**

This article is analysed foreign experience of electoral process at local level as mortgages of political responsibility of local-authority before society and outlined prospects of its application in Ukraine.

Key words: local authorities, electoral system, political responsibility of representative bodies of local authorities.

У зарубіжних демократичних державах відповідальність влади перед народом реалізується через політичні партії, які є основними суб'єктами виборчого процесу. Партії формулюють і пропагують свої передвиборні програми, які містять їх позицію щодо розвитку громади, шляхів, методів і засобів розв'язання нагальних проблем, висувають кандидатів у депутати до представницьких органів місцевої влади, підтримують їх на виборах. У разі отримання за результатами виборів певної кількості мандатів партія несе відповідальність перед виборцями за виконання гасел передвиборної програми, реалізацію проголошеного нею курсу. Якщо, реалізуючи цей курс, вона не домагається успіхів, не виправдовує сподівань виборців, то не отримує їх підтримки на наступних виборах і таким чином несе перед ними політичну відповідальність [7].

В Україні означена схема не спрацьовує. Серед багатьох чинників,

що зумовлюють таку ситуацію, науковці одним із найважливіших вважають недосконалість чинної виборчої системи. Тому в процесі побудови механізмів відповідальності та підзвітності місцевої влади громаді в Україні та удосконалення в цьому контексті виборчої системи видається доцільним урахування зарубіжного досвіду вирішення означених проблем.

Вивченням специфіки місцевого виборчого процесу в зарубіжних країнах та проблемами його застосування на українському ґрунті займалися О. Батанов, О. Чернецька, П. Ворона, Н. Мяловицька, А. Ткачук, М. Савчин та ін.

Проведені зміни у виборчому законодавстві України про місцеві вибори (закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р.) отримали суперечливі оцінки: від схвалення до категоричного несприйняття. Проте з огляду на тотальну безвідповідальність влади на всіх рівнях постає потреба дослідження місцевих виборів зарубіжних країн, оскільки застосування їх здобутків в українській практиці дозволить підвищити відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед громадою.

Мета статті – вивчення зарубіжного досвіду проведення місцевих виборів з метою виявлення перспектив його застосування в Україні.

Класичним засобом притягнення до політичної відповідальності осіб та політичних сил для західної демократії є вибори, тобто мається на увазі, що подальша політична кар'єра особи залежить від оцінки її діяльності виборцями (громадяни не голосують за партії чи осіб, які не виконали попередньо взятих на себе зобов'язань).

Систему функцій місцевих виборів у демократичних країнах можна звести до таких положень:

- забезпечують легітимність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- є методом формування відповідальної перед населенням публічної влади;
- забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, альтернативних позицій щодо вирішення проблем місцевого значення;
- є способом формування та вираження суспільної думки на місцях;
- є основним ефективним засобом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб;
- відіграють роль ефективного стимулу розвитку політичних партій;
- стимулюють розвиток соціально-політичної активності громадян, сприяють виявленню їх нагальних інтересів, створюють потенційні передумови для їх задоволення;
- являють собою одну з найбільш дійових форм контролю громадян за діяльністю місцевих органів та посадових осіб, підвищують їх відповідальність перед населенням [8, с. 46].

Всесвітня Хартія місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування наголошують на виборності як єдиному способі формування місцевих рад [3]. Тип виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана) – найбільш суттєвий параметр диференціації місцевих виборів у зарубіжній практиці. Застосування того чи іншого типу виборчої системи визначається багатьма чинниками: історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку, культурно-історичними традиціями тощо. У кожних конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин та жінок в органах влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. О. Батанов вважає, що на муніципальних виборах у сучасному світі найбільш розповсюдженою є система більшості або мажоритарна система [1, с. 66].

Різновиди мажоритарної системи діють на місцевих виборах у США, Канаді, Новій Зеландії, Індії. Рідше мажоритарна система застосовується на місцевих виборах в європейських країнах. Зокрема, мажоритарна система відносної більшості застосовується для місцевих виборів у Словаччині, Великобританії (на виборах до рад базового і проміжного рівня), Іспанії (на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100 – 250 осіб) та Польщі (на виборах до рад гмін, де проживає менше ніж 20 000 жителів). Причому у Словаччині, Іспанії та Польщі голосування відбувається за відкриті списки кандидатів у багатомандатних округах, у Великобританії – в одномандатних або багатомандатних округах. Виборча система Великобританії неодноразово реформувалася. У результаті склалося декілька моделей, що одночасно діють. Зокрема, вибори регіонального та місцевого рівня мають варіанти. Першим варіантом є мажоритарна система відносної більшості. Вона діє як на місцевому (за винятком Північної Ірландії), так і на загальнодержавному рівні. За такої системи перемагає кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів (незалежно від того, набере він більше ніж 50 % голосів виборців чи ні). Система заснована на принципі «перший отримує пост» (First-past-the-post). Якщо кандидати отримали однакову кількість голосів, переможець визначається жеребкуванням, яке проводиться чиновником з організації виборів. Стосовно деяких місцевих виборів, мажоритарна система відносної більшості з метою забезпечення легітимності представницьких органів доповнюється вимогою подолання 3 % бар'єра [5, с. 45].

Другий варіант – система голосування з указівкою кандидатів у порядку переваги (система Єдиного передаваного голосу, Single

Transferable Vote (STV)). Використовується на місцевих виборах і на виборах в Асамблею Північної Ірландії. За системою STV кожен виборчий округ має представником не одного, а декілька кандидатів (як правило, від трьох до шести). Виборці оцінюють кандидатів у порядку переваги, проставляючи напроти імен кандидатів номери (1, 2, 3 і т. д.). Таким чином, виборець дістає можливість вибору не лише партій, але й окремих кандидатів. Якщо кандидат, якому було надано перевагу, не потребує голосу виборця, наприклад, якщо він і так забезпечив своє обрання, то він проходить. Якщо ж він набрав занадто мало голосів для того, щоб бути обраним, то такі голоси передаються наступному за перевагою кандидатові [2].

Класичний приклад застосування мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків, демонструє досвід виборів у Польщі до рад гмін, де проживає менше ніж 20 000 жителів. Виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків, при цьому на підтримку кандидата може бути відданий лише один голос. Обраними вважаються кандидати, на підтримку яких подано найбільшу кількість голосів в окрузі. Якщо декілька кандидатів з одного списку отримали однакову кількість голосів, обраним вважається кандидат, який у списку розміщений під вищим номером. Якщо однакову кількість голосів отримали кандидати, включені до різних списків, обраним вважається кандидат, суб'єкт висування якого отримав в окрузі більше місць [4, с. 51].

Приклад застосування мажоритарної системи абсолютної більшості на місцевих виборах демонструє досвід Франції. Вибори муніципальних радників провадяться раз на 6 років одночасно в усій Франції за мажоритарною системою у два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун [10]. Якщо партія отримує на свою підтримку абсолютну більшість голосів або більше, ніж 1/4 виборців, включених до списку виборців, – партія отримує всі місця в раді комуні, в іншому випадку – проводиться повторне голосування, участь в якому беруть 2 списки, які отримали найбільше голосів. На виборах до рад департаментів діє мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах (якщо в першому турі жоден кандидат не отримав більшість голосів на свою підтримку, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку 10 % від кількості зареєстрованих виборців) [11, с. 72].

У багатьох європейських державах на місцевих виборах застосовуються пропорційні виборчі системи. Найбільш поширеною в європейських країнах є пропорційна система з голосуванням за виборчі

списки в одному або (та) декількох багатомандатних округах. На місцевих виборах у Данії, Іспанії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Фінляндії голосування відбувається в єдиному багатомандатному окрузі, у Польщі, Швеції та деяких землях Німеччини – у багатьох округах, в Австрії, Бельгії, Естонії та решті земель Німеччини – в одному (у невеликих муніципалітетах) або декількох (великі муніципалітети, провінції, графства тощо) багатомандатних округах.

Пропорційна системи голосування за виборчі списки застосовується на місцевих виборах у європейських країнах у трьох модифікаціях:

– пропорційна система з жорсткими або закритими списками, коли виборець, голосуючи за список, не має можливості впливати на розподіл кандидатів у списку. Така система застосовується на виборах в органи влади деяких земель Австрії та Німеччини, рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, рад провінцій та регіональних рад в Іспанії, комунальних та муніципальних зібрань Португалії, усіх місцевих рад Румунії та Хорватії;

– пропорційна система з напівжорсткими або напівзакритими списками, коли виборець має один голос і може підтримати список в цілому або надати перевагу окремому кандидату в цьому списку. Така система застосовується на місцевих виборах в Бельгії, Данії, Естонії, Польщі, Фінляндії, Швеції. Досить оригінальним способом дана система модифікована в Латвії, де кожен виборець отримує один пакет бюлетенів, у кожному з яких міститься лише один список кандидатів з квадратами для позначення волевиявлення (тобто виборець отримує стільки ж бюлетенів для голосування, скільки списків кандидатів висунуто на виборах) та порожній пакет. У порожній пакет виборець вкладає бюлетень зі списком одного суб'єкта висування кандидатів, якого він підтримує. При цьому виборцю надається право відмітити знаком «+» того кандидата в списку, якого він підтримує найбільше, викреслити прізвище того кандидата, якого він не підтримує взагалі. Якщо виборець підтримує визначену суб'єктом висування кандидатів черговість кандидатів у списку, він може не проставляти преференції в бюлетені.

– пропорційна система з відкритими списками, коли виборець має один голос, який може віддати на підтримку кандидата в списку, а голосування за партійний список у цілому не допускається. Така система застосовується на виборах у муніципалітети з кількістю виборців понад 3 000 у Люксембурзі та на місцевих виборах у Нідерландах.

Попри різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи, можна виділити і певні спільні риси застосовуваних виборчих систем:

1. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних)

кандидатів, що забезпечується шляхом самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але і у постсоціалістичних державах.

2. У більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою. Навіть в країнах, де вибори традиційно проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій.

3. На місцевих виборах в Європі не є поширеною практика «блокування» партій. Вони висувають кандидатів на виборах самостійно, а не в складі блоків. Виняток з цього правила становлять лише окремі країни [9, с. 86].

4. У більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоналізованими («напівзакриті» та «відкриті списки»). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120 – 150 мандатів (як це має місце в Україні) [6, с. 62].

5. Виборчі системи в європейських країнах на базовому рівні залежать від кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не від виду органу, що формується (тоді як в Україні вибори до ради села, селища і міста районного значення, які суттєво не відрізняються за кількістю виборців, що в них проживають, в одному випадку формуються за двома системами – мажоритарною відносної більшості та партійно-пропорційною).

6. Обмеження щодо участі в місцевих виборах пов'язані з приналежністю особи до території, у якій перебуває місцевий орган влади. Згідно із законодавством багатьох країн, і виборці, і кандидати мають протягом встановленого терміну проживати на території місцевого самоврядування або округу. Наприклад, для одержання активного виборчого права на парламентських виборах необхідно постійно проживати на території відповідного виборчого округу, або адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції – 6 місяців, у Фінляндії – 20. Проте в окремих випадках проживання кандидатів на території округу не обов'язково, достатньою умовою для балотування є сплата місцевих податків за власність або бізнес на території муніципалітету (Франція) [4, с. 211].

7. Муніципальні вибори в зарубіжних країнах проводяться, зазвичай, частіше ніж загальнонаціональні. Це дає населенню додаткову можливість скористатися своїми політичними правами і заявити про своє ставлення до тих чи інших проблем [4, с. 51]. Так, періодичне формування владних структур, які б задовольняли інтереси та прагнення кожного члена громади є основною функцією і метою політичних виборів. Періодичність виборів – один із головних принципів виборчого права, що закріплений у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятої у 1994 р. на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Принцип періодичності виборів забезпечується на місцевих виборах в усіх країнах світу та визначається терміном повноважень представницьких органів. Останній же варіюється від 2 до 6 років. Наприклад, мінімальний термін повноважень місцевих рад у Болівії, Мексиці, деяких штатах США (2 роки), Швеції, Естонії (3 роки), максимальний термін – в Бельгії і Франції (6 років) [12, с. 57].

Зазначені особливості виборчих систем зарубіжних країн указують на такі тенденції виборчих систем, що позитивно відображаються на відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування:

– можливість самовисування та висування громадськими організаціями дозволяє громадянам навіть без членства у партії брати участь у виборчому процесі та обирати осіб, що мають авторитет та відповідні професійні навички і користуються підтримкою громади, а отже, їх діяльність є більш відповідальною;

– непопулярна тенденція висування блоків партій та широке застосування мажоритарної та змішаної виборчих систем усуває «безликість влади» та підвищує персональну відповідальність депутатів перед виборцями, що їх обрали;

– голосування за «напівзакриті» та «відкриті» списки надає громадянам право вибору кандидата, що має авторитет у громаді та ставить кожного конкретного кандидата в умови підзвітності та відповідальності перед їх електоратом;

– вимога належності кандидата до округу зумовлена передусім тим фактом, що депутат ради має бути представником своїх виборців та територіальної громади, тобто жителів відповідної територіальної одиниці, що перш за все передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно до цього більш компетентного виконання своїх обов'язків;

– переваги коротших термінів повноважень рад пов'язують з тим, що члени ради повинні приділяти пильну й постійну увагу тому, що реально хочуть виборці, адже останні мають змогу здійснювати достатньо жорсткий контроль за діяльністю своїх представників, недоліком є те, що депутати місцевих рад за короткий термін

повноважень можуть не встигнути познайомитися з особливостями та специфікою роботи в представницьких органах місцевого самоврядування. Переваги довгих термінів повноважень рад пов'язують з одного боку з аргументами фінансової економії, адже вибори вимагають значних витрат з місцевого бюджету, з іншого — із більшою здатністю ухвалювати складні політично непопулярні рішення, які можуть бути суттєвими для довгострокового добробуту громадян. Також у радах з тривалим терміном повноважень поширена практика виборів у декілька етапів, в результаті чого відбувається періодичне оновлення рад. Тобто на виборах в окремому муніципалітеті за один раз обирається тільки частина членів ради. Аргумент на користь таких поетапних виборів полягає в тому, що вони сприяють спадкоємності і стабільності у складі ради, оскільки лише небагато посадовців можуть одночасно іти у відставку та можливість усувати від влади тих народних представників, що втратили довіру громади і не виконують своїх зобов'язань. Аргумент проти поетапних виборів у тому, що вони позбавляють незадоволений електорат можливості запровадити радикальні зміни в результаті одних виборів [12, с. 57].

У Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності. Серед таких цілей мають бути: відповідальне, ефективне функціонування місцевої влади в інтересах громади, забезпечення впливу громадян на формування та реалізацію місцевої політики, встановлення зв'язку між виборцями та обраними депутатами, можливість контролю громадою діяльності їх представницьких органів.

Крім того, кожна з виборчих систем, що впроваджені в країнах Європи має у своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі становлення місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Батанов О.** Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу / О. Батанов // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2005. – № 2 (2). – С. 62 – 66.
2. **Євдокимов В.** Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Євдокимов, Я. Старцев. – М., 2001. – 440 с.
3. **Європейська** хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036
4. **Зарубіжний** досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко [та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Магістр, 2009. – 285 с.
5. **Конституционное** право зарубежных стран : учебник. В 4 т. / отв. ред. Б. Страшун. – Т. 3. – М., 1997. – с. 45].
6. **Мяловицька Н.** Виборчі системи і досвід європейських держав / Н. Мяловицька // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2008. – №1 (11). – С. 61 – 70.

7. **Савчин М.** Криза представницької демократії в Україні та проблеми ефективності та справедливості виборчих систем / М. Савчин. – Режим доступу : www.viche.info/journal/86.

8. **Сенктон Є.** Системи міського управління / Є. Сенктон; пер. з англ. С. Куц. ; голов. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; наук. ред. В. Пасісніченко. – Х. : Центр освіт. ініціатив, 2001. – 96 с.

9. **Ткачук А.** Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці / А. Ткачук // Місц. самоврядування. – 1997. – № 1 – 2. – С. 84 – 89.

10. **Ткачук А. Ф.** Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ф. Ткачук. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.

11. **Чернецька О.** Місцеві вибори як форма народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду / О. Чернецька // Вісн. Центр. виборч. комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 71 – 74.

12. **Electoral** systems and voting procedures at local level / Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Series «Local and regional authorities in Europe». – № 68. – 57 p.

Надійшла до редколегії 29.11.10